

Bogotá, D.C., 17 de septiembre de 2024

Señores

**Comisionados**

Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)

[simplificacionregulatoria2024@crcom.gov.co](mailto:simplificacionregulatoria2024@crcom.gov.co)

Ciudad

**Ref.: Comentarios sobre el marco regulatorio vigente en servicios de mensajes cortos de texto (SMS) – Proyecto de simplificación regulatoria 2024.**

## **1. Introducción.**

El presente documento expone las propuestas de Inalambria Internacional S.A.S., en relación con el marco regulatorio aplicable a los servicios de telecomunicaciones, particularmente los servicios de mensajería de texto (SMS). La iniciativa tiene como objetivo aportar soluciones que optimicen el funcionamiento del mercado de agregación de SMS, ajustando la normativa vigente para hacerla más equitativa y sostenible para todos los actores involucrados, de conformidad con la estrategia de *Simplificación Normativa 2024* promovida por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC).

El mercado de SMS ha sido importante para la comunicación empresarial y transaccional en sectores como la banca y el comercio electrónico. Sin embargo, la actual regulación presenta desafíos que se relacionan con la competitividad, especialmente de los pequeños integradores tecnológicos (IT). Esta propuesta busca mitigar esas dificultades y alinearse con los principios de simplificación regulatoria, reduciendo la carga administrativa y promoviendo un entorno de competencia.

## **2. Análisis del Contexto Regulatorio.**

La Resolución 5050 ha sido clave en la determinación del precio regulado para el acceso a redes de Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST), permitiendo que los costos de los servicios de SMS se mantengan bajos. No obstante, esta regulación ha generado consecuencias no deseadas, especialmente para los Integradores Tecnológicos (IT). El precio de adquisición de SMS en el mercado corporativo (A2P) es extremadamente bajo, representando una décima parte del precio en otros países de la región. Este bajo precio, por lo barato frente a canales alternativos, se ha constituido en un incentivo para el uso de los SMS como medio para el fraude.

La Resolución 6522 de 2022, modificatoria del artículo 4.2.7.1. de la resolución 5050 compilada de 2016, que permite la "gestión de picos" en horas de alto tráfico bajo un esquema de precios no regulado, ha sido interpretada por los PRST como una habilitación para cobrar tarifas elevadas por incrementos en la capacidad de Transacciones por Segundo (TPS) de manera generalizada.

Los PRST tienen distintas políticas de precios para gestionar capacidades adicionales en términos de la dimensión del acceso. Para ilustración de la CRC, señalamos las distintas políticas de precios por capacidad adicional, sin identificar el PRST respectivo. PRST (I) asigna un número mínimo de TPS a cada IT, a partir del cual aumenta el precio de cada SMS y lo mantiene en una tarifa plana, ampliando el tamaño de acceso "on demand". El PRST (II) "congela" las TPS históricas como derecho adquirido a partir del dimensionamiento del acceso en un momento "cero" y a partir de este otorga TPS ilimitadas, cobrando por número de SMS acuerdo con una escala de precios decrecientes en función del volumen de tráfico adicional. Los PRST (III) y (IV) simplemente cobran el precio regulado con cierta flexibilidad en TPS.

Esta interpretación contribuye a una distorsión de costos que *discrimina* a favor de los grandes IT, quienes ya contaban con capacidad negociada previamente a precios regulados, mientras que *discrimina* en contra de los IT más pequeños o nuevos entrantes que se ven obligados a pagar precios muy superiores para poder acceder a capacidad adicional.

Esta política de "pricing" por mayor dimensionamiento del acceso genera condiciones para una mayor *concentración del mercado*, en el cual los grandes integradores consolidan su posición, limitando el dinamismo y la innovación. Además, estos altos costos desalientan la expansión de los IT más pequeños, creando barreras de entrada y afectando negativamente la competencia.

Lo anterior, como consecuencia de no existir una regla objetiva para el dimensionamiento eficiente del acceso a las redes de los PRST por parte de los IT/PCA.

### **3. Propuestas de Ajuste Normativo.**

#### **3.1 Adoptar una metodología común a todos los agentes para calcular el dimensionamiento del acceso brindado por los PRST a los IT, como base para la negociación de precios no regulados para la gestión de picos.**

Para corregir las distorsiones en los costos de adquisición que afectan principalmente a los pequeños IT, proponemos a la CRC adoptar de manera general la fórmula para el cálculo de tamaño del dimensionamiento establecida por las Resoluciones CRC 6522 de 2022 y 7133 de 2023 para dirimir el conflicto sobre el dimensionamiento del acceso entre TIGO y el IT Háblame<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La metodología para el dimensionamiento del tráfico regular y de gestión de picos se explicó con suficiente detalle a partir de la página 11 de la Resolución CRC 7133 de 2023, la cual debe ser de aplicación general en las relaciones de acceso entre los PRST e IT-

Además, se recomienda establecer mecanismos de transparencia en la negociación de tarifas, para asegurar que todos los IT y Proveedores de Contenidos Aplicativos (PCA) tengan acceso a las mismas oportunidades de crecimiento, bajo condiciones técnicas y de precio equitativas, no discriminatorias y que eviten asimetrías de información entre PRST y los IT.

Este ajuste también garantizaría que los PRST sigan obteniendo márgenes razonables por la provisión de infraestructura, manteniendo el incentivo para invertir en mejoras, sin afectar la competitividad de los IT.

Por último y no menos importante, reduciría los costos para la CRC de eventuales resoluciones de conflictos en razón del tema que nos preocupa.

### **3.2 Propuestas de mejora al Registro Nacional de Excluidos (RNE).**

Inalambria propone una serie de mejoras al RNE para aumentar su efectividad y alinearlos con los principios de simplificación normativa en función de los intereses de los usuarios. Las siguientes medidas buscan asegurar un sistema más eficiente y menos vulnerable a abusos:

- **Verificación OTP (One-Time Password):** Implementar un sistema de verificación mediante OTP para confirmar la autenticidad de los números móviles registrados en el RNE, reduciendo el riesgo de inscripciones fraudulentas.
- **Límite de números por cédula:** Limitar el número de móviles que una persona puede registrar en el RNE a un máximo de uno o dos números por documento de identidad, evitando abusos del sistema.
- **Personalización de bloqueos:** Permitir a los usuarios seleccionar bloqueos por categorías o remitentes específicos, como mensajes publicitarios, transacciones bancarias o cobros, facilitando un control más preciso sobre las comunicaciones que desean recibir.

## **4. Alineación con la Simplificación Regulatoria 2024.**

### **4.1 Reducción de la carga administrativa.**

Las propuestas de Inalambria están alineadas con el principio de simplificación regulatoria propuesto por la CRC en su plan de *Simplificación Normativa 2024*. La mejora en los procesos de negociación de costos de acceso es ejemplo claro de cómo se pueden reducir las cargas administrativas y de cumplimiento (CRC) tanto para los IT como para los PRST.

### **4.2 Mejora de la claridad normativa.**

Inalambria propone ajustes que garantizan mayor claridad y transparencia en la regulación de tarifas y servicios. Esto no solo beneficia a los actores del sector, sino que también promueve

una mejor interacción con los usuarios finales, quienes tendrán mayor certeza sobre las condiciones en las que operan los servicios que utilizan. Esta simplificación mejora la accesibilidad del marco normativo, haciendo más eficientes los procesos regulatorios y reduciendo la necesidad de acciones correctivas.

#### **4.3 Participación activa y pluralidad.**

La propuesta de Inalambria también fomenta un entorno donde todos los actores, grandes y pequeños, tienen oportunidades equitativas para competir y crecer. Esto está alineado con los principios de la simplificación normativa, que busca crear un marco regulatorio coherente, claro y accesible, donde se promueva la eficiencia y se reduzcan las barreras de entrada para nuevos competidores.

### **5. Creación de un Mecanismo Unificado de Control de Fraude mediante la Integración del Registro Nacional de Excluidos (RNE) y el Registro Nacional de Remitentes (RNR).**

Para reforzar el control de fraude y abuso en el uso de SMS, Inalambria propone la creación de un mecanismo unificado que combine el **Registro Nacional de Excluidos (RNE)** con un nuevo **Registro Nacional de Remitentes (RNR)**. Este sistema integrado fortalecería el control sobre las comunicaciones no deseadas y reduciría significativamente los riesgos de fraude en el uso de SMS en Colombia.

#### **5.1 ¿Qué es el Registro Nacional de Remitentes (RNR)?**

El **Registro Nacional de Remitentes (RNR)** es un mecanismo propuesto por Inalambria para regular el uso de los identificadores de remitentes (SenderIDs) en el ecosistema de SMS. Este registro incluiría a todos los IT y PCA que utilicen SenderIDs alfanuméricos para enviar mensajes transaccionales o informativos, asegurando que únicamente los remitentes autorizados y debidamente registrados puedan operar en las redes de los PRST<sup>2</sup>.

El modelo del RNR se inspira en experiencias exitosas de países como Hong Kong y España, donde un sistema de registro de remitentes ha demostrado ser eficaz para reducir el fraude mediante la identificación y autorización de remitentes legítimos. Al combinar el RNR con el RNE, se crearía un sistema integral que no solo protegería a los usuarios finales del spam, sino que también garantizaría que los mensajes que reciben provengan de fuentes legítimas<sup>3</sup>. En el corto plazo el RNR permitiría el control de Códigos Cortos SMS, posteriormente incluiría la administración centralizada de SenderIDs alfanuméricos para SMS, y en el mediano y largo plazo se convierte en un mecanismo ideal que permitirá administrar a Agentes RCS, usados como

---

<sup>2</sup> <https://www.hkab.org.hk/en/news/press-release/287>

<sup>3</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=xwEkuo6iXNE>

identificadores de remitentes en mensajes RCS, la tecnología que durante los próximos años gradualmente reemplazará los mensajes de texto SMS como los conocemos hoy.

La integración del Registro Nacional de Excluidos (RNE) con el Registro Nacional de Remitentes (RNR) proporcionaría un marco robusto para gestionar el uso indebido de SMS y RCS (en el futuro cercano), protegiendo tanto a los usuarios finales como a los actores legítimos del mercado. Las ventajas clave de esta integración son las siguientes:

#### **5.2.1 Control de Fraude y Seguridad.**

Al complementar ambos registros, se establecería un mecanismo centralizado de supervisión de mensajes, que permitiría a los operadores y al regulador controlar de manera más efectiva el uso de los SenderIDs y Agentes RCS en las comunicaciones comerciales y transaccionales. Los remitentes que no estuvieran debidamente registrados en el RNR no podrían enviar mensajes a usuarios registrados en el RNE, lo que reduciría significativamente el riesgo de fraude y phishing. Esta medida sería especialmente útil para combatir fraudes bancarios y comerciales, donde el uso de Códigos Cortos y/o SenderIDs falsos o no autorizados es común.

#### **5.2.2 Trazabilidad y Transparencia.**

La creación del RNR facilitaría la trazabilidad de los mensajes enviados, ya que cada mensaje enviado desde un SenderID o Agente RCS registrado podría ser monitoreado y auditado en caso de quejas o irregularidades. Este nivel de control permitiría a los operadores identificar y bloquear de manera rápida y efectiva a remitentes fraudulentos, al tiempo que se garantizaría que los remitentes legítimos puedan operar sin barreras adicionales. La complementación con el RNE permitiría cruzar datos entre los usuarios que han solicitado no recibir mensajes y los remitentes autorizados, asegurando que se respeten sus preferencias.

#### **5.2.3 Reducción del Spam y Comunicaciones No Deseadas.**

El sistema integrado evitaría que remitentes no registrados o ilegítimos puedan enviar mensajes masivos a usuarios que han optado por ser excluidos del RNE. Esta medida aumentaría la confianza de los usuarios en los servicios de SMS y RCS, ya que sabrían que sus preferencias de exclusión serían respetadas de manera efectiva y que no recibirían mensajes de remitentes no autorizados. Además, los remitentes legítimos tendrían la seguridad de que su reputación no se vería afectada por prácticas de spam llevadas a cabo por actores malintencionados.

#### **5.2.4 Incentivo para la Formalización del Mercado.**

La implementación del RNR crearía un incentivo para que los remitentes se formalicen y operen dentro del marco regulatorio. Los remitentes que no cumplan con los requisitos del registro serían bloqueados, lo que impulsaría a más empresas a regularizar sus operaciones y cumplir con los

estándares de la CRC. Esto no solo reduciría el número de actores informales en el mercado, sino que también elevaría los niveles de confianza entre los usuarios y empresas que hacen uso de los servicios de SMS y RCS.

#### **5.2.5 Mejora en la Gestión del Consentimiento.**

Con el sistema propuesto, los remitentes registrados en el RNR tendrían acceso a las preferencias de los usuarios registrados en el RNE. Esto permitiría gestionar de manera más eficiente el consentimiento de los usuarios respecto al tipo de mensajes que desean recibir. La capacidad de bloquear remitentes o categorías específicas desde el RNE se complementaría con la trazabilidad del RNR, garantizando que los usuarios no reciban mensajes de remitentes que no cumplen con las regulaciones vigentes o que no han respetado las preferencias del usuario.

#### **5.2.6 Protección del Ecosistema de Mensajería.**

Unificando el RNR con el RNE, el ecosistema de mensajería en Colombia se volvería más seguro, transparente y eficiente. Los operadores, IT, PCA y usuarios finales estarían protegidos de prácticas fraudulentas y maliciosas, mientras que los actores legítimos tendrían mayor certeza en sus operaciones. El marco regulatorio sería más claro, y las reglas para el envío de mensajes serían accesibles y comprensibles tanto para los remitentes como para los destinatarios, alineándose así con los principios de simplificación normativa.

### **6. Conclusiones y Recomendaciones.**

Las propuestas presentadas por Inalambria buscan no solo mejorar la competitividad y sostenibilidad de los pequeños integradores tecnológicos en el mercado de mensajería, sino también fortalecer el control sobre las comunicaciones no deseadas y fraudulentas a través de la integración del RNE y el RNR. Esta integración proporcionaría un mecanismo eficiente y unificado para gestionar las comunicaciones masivas, protegiendo a los usuarios finales y garantizando un entorno más seguro y regulado para los actores legítimos.

Se recomienda a la CRC:

a. Adoptar la fórmula establecida en las resoluciones particulares 6522 de 2022 y 7133 de 2023 que establecen reglas objetivas para el dimensionamiento del acceso de IT a las redes de los PRST, que permita la adecuada determinación del tráfico regular y de la gestión de picos.

b. Considerar la creación de un Registro Nacional de Remitentes (RNR) y su integración con el Registro Nacional de Excluidos (RNE), lo que permitiría fortalecer el marco regulatorio existente y mejorar la transparencia y seguridad en el uso de SMS y próximamente de RCS en Colombia.

Con estas medidas, se contribuiría a un ecosistema de telecomunicaciones más justo, competitivo y seguro para todos los participantes.

**Cordialmente,**

**Carlos Sierra M.**  
Director General  
**Inalambria Internacional S.A.S.**

**Anexo:** Hoja Excel con las propuestas de modificación y adición a la Resolución Compilada 5050